

Anexo Problemática

La causa principal de la privatización del Sistema Ferroviario Mexicano (SFM) fue que el Estado no podía hacerse cargo de la modernización de los ferrocarriles, dado que se requería de una cuantiosa inversión de la que no disponía el Estado. Desde 1995, fecha en la que inició el proceso de desregulación del sector, se propuso que las tarifas fueran fijadas libremente por los concesionarios y permisionarios y sólo debieran registrarse ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). Desde entonces se consideró que los permisionarios estarían sujetos a criterios que permitieran la prestación del servicio en condiciones de calidad, seguridad y permanencia. En caso de que no existieran condiciones de competencia, la SCT solicitaría opinión de la Comisión de Competencia para que las bases tarifarias fueran establecidas.

De igual forma, desde 1995 se consideró la necesidad de que los concesionarios debían prestar a otros concesionarios el servicio de interconexión a cambio de una contraprestación previamente convenida. En caso de que los concesionarios no llegaran a un acuerdo dentro de los noventa días naturales siguientes a la fecha en que hubiera iniciado las negociaciones, la SCT, previa audiencia de las partes, establecería las condiciones y contraprestaciones conforme a la cuales deberían prestarse los servicios de interconexión.

De esta forma, la regulación del SFM estableció que, para poder construir, operar y explotar vías férreas, así como para prestar el servicio público de transporte ferroviario, se requería de una concesión que otorgue el Estado a través de la SCT, la cual es otorgada al sector privado a través de una licitación.

En la actualidad, el sistema ferroviario es regulado por la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario (La Agencia), quien es la encargada de regular, promover, vigilar y verificar la construcción, operación, explotación, conservación, mantenimiento de la infraestructura ferroviaria y la prestación del Servicio Público de Transporte de Carga (SPTFC) y de sus servicios auxiliares, así como, garantizar la interconexión en las vías férreas cuando sean vías generales de comunicación, entre otras.

Por su parte, la SCT es la autoridad en materia del sector ferroviario a la cual le corresponde regular y vigilar la administración del sistema ferroviario, así como construir las vías férreas, patios y terminales de carácter federal para el establecimiento y explotación de ferrocarriles, y la vigilancia técnica de su funcionamiento y operación. La SCT es la única autoridad que puede otorgar las concesiones y permisos requeridos en el sector ferroviario.

Por último, la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal es la Unidad administrativa de la SCT, entre sus facultades se encuentran: tramitar las peticiones relativas al otorgamiento de concesiones y asignaciones para la construcción, operación y

explotación de vías generales de comunicación ferroviaria y para la prestación del servicio público de transporte ferroviario; otorgar, modificar o revocar los permisos y autorizaciones ferroviarias, y verificar el cumplimiento de las concesiones, asignaciones, permisos y autorizaciones en materia ferroviaria.

Las vías férreas se otorgaron inicialmente a nueve concesionarios. Sin embargo, durante los siguientes años se realizaron procesos de integración y salida de concesionarios, contando actualmente con la siguiente configuración:

- **Grupo Económico México**¹, conformado por Grupo México, S.A.B. de C.V. y sus subsidiarias, incluyendo a los concesionarios Ferrocarril Mexicano, S.A. de C.V. (FERROMEX) y Ferrosur, S.A. de C.V. (FERROSUR).
- Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V. (**FIT**)². Empresa de participación estatal mayoritaria de la Administración Pública Federal.
- Línea Coahuila Durango, S.A. de C.V. (**LCD**)³.
- Kansas City Southern de México, S.A. de C.V.⁴ (**KCSM**) Empresa concesionaria del SPTFC.
- Ferrocarril y Terminal del Valle de México, S.A. de C.V. (**FERROVALLE**)⁵. Empresa concesionaria del SPTFC cuya tenencia accionaria se conforma de 25% Ferrosur; 25% Ferromex; 25% KCSM y 25% SCT.

Los concesionarios y asignatario se interconectan a una red ferroviaria para prestar el SPTFC. Su acceso a la red dependerá de si el origen o destino de la ruta demandada por parte de los usuarios del SPTFC requiere o no del uso de vías de más de un concesionario o asignatario. Cuando el punto de origen y destino de la carga transportada se ubican dentro de la red ferroviaria de un solo concesionario, este servicio se presta en su modalidad de tráfico local.

¹ La red de Grupo Económico México considera las vías generales de comunicación ferroviarias contempladas en los títulos de concesión de Ojinaga-Topolobampo, Nacozari, Pacífico-Norte, Sureste, Oaxaca y Sur.

² La red de FIT considera las vías generales de comunicación ferroviarias contempladas en el título de asignación relativo al Istmo de Tehuantepec y las vías Chiapas y Mayab.

³ La red de LCD considera la vía general de comunicación ferroviaria contemplada en el título de concesión de Coahuila-Durango.

⁴ La red de KCSM considera la vía general de comunicación ferroviaria contemplada en el título de concesión del Noreste.

⁵ La red de Ferrovalle considera la vía general de comunicación ferroviaria contemplada en el título de concesión del Valle de México.

Sin embargo, cuando un concesionario solicitante requiere el uso de la infraestructura de propiedad de otro(s) concesionario(s) para atender su demanda de tráfico, es necesario contar con alguna modalidad de acceso, que pueden ser:

- i) Tráfico interlineal⁶
- ii) Derechos de arrastre⁷, y
- iii) Derechos de paso⁸

La modalidad de acceso está condicionada al interés del tráfico que tienen los usuarios del SPTFC para movilizar sus mercancías, el cual se ve impactado por el punto de origen y destino de la carga, el tipo de bien a transportar, el volumen de carga y la frecuencia con la que se requiere el servicio de transporte, entre otros elementos relacionados con el precio y la calidad del servicio.

Si bien existe un derecho de exclusividad para prestar el SPTFC, un concesionario o asignatario distinto al titular de la concesión puede prestar el SPTFC en las vías del titular, siempre que cuente con un derecho de paso obligatorio. Los elementos que considera la normatividad con respecto a estos derechos de paso y las modalidades de otorgamiento previstas en el artículo 36 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario (LRSF) se dan cuando:

- i) Su derecho se deriva de lo establecido en el título de concesión.
- ii) Se pactan, por mutuo acuerdo, derechos de paso con el concesionario o asignatario titular de ciertas vías, y
- iii) Los derechos de paso sean otorgados por la Agencia, conforme al contenido del artículo 36 de la LRSF, mismos que están sujetos a la determinación de falta de condiciones de competencia efectiva en una ruta o trayecto determinado.

Asimismo, los Título de Concesión de KCSM, Ferromex y Ferrosur establecen la obligación de estos concesionarios de otorgar derechos de paso y derechos de arrastre en toda la vía, a petición de un usuario o usuario potencial, siempre que se resuelva que no existe competencia efectiva, en términos de los dispuesto por el artículo 47 de la Ley y los

⁶ Corresponde al servicio de interconexión que consiste en el traslado de carros, que solita el concesionario de origen al concesionario conectante, para prestar el SPTFC.

⁷ Es el derecho que se concede a un concesionario o asignatario para que su equipo de arrastre sea manejado con el equipo tractivo, la tripulación y en la vía férrea de otro concesionario a cambio de una contraprestación pagada por el concesionario solicitante otorgante, de acuerdo con el artículo 2, fracción II de la RSF.

⁸ Son los derechos de un concesionario otorgante concede al concesionario solicitante para que los trenes de este último, con su tripulación, transiten en las vías férreas del concesionario otorgante.

respectivos del reglamento, y hubieran transcurridos veinte años de vigencia de los títulos correspondientes.

La dinámica del mercado ha avanzado en forma acelerada en los últimos años. Hoy en día, los usuarios del SPTFC requieren movilizar su carga en las rutas que demanda su modelo de negocio, ya sea con uno o más concesionarios. Sin embargo, los mismos usuarios han expresado diversas inconformidades relacionadas con rutas subutilizadas, altos tiempos de entrega, así como, altas tarifas y servicio discontinuo e ineficiente. Lo anterior, derivado de la escasa interconexión entre redes y la falta de coordinación entre concesionarios.

Ejemplo de estas ineficiencias se relacionan con que en las rutas donde se identificó la utilización de algún derecho de paso, los usuarios reciben un servicio discontinuo e ineficiente, además de un constante incumplimiento en las franjas horarias establecidas entre concesionarios para ejercer el derecho de paso, debido a obstrucciones en la vía que no permite la entrada o salida de la carga.

Operativamente, para los usuarios, el incumplimiento en las franjas horarias establecidas para ejercer el derecho de paso, tiene como efectos: demoras en la recepción o envío de la carga, lo cual afecta el servicio regular; incumplimiento en tiempos de traslado de la carga que limita la planeación logística; acumulación de carros en patios, que ocasiona saturación en vías; aumento en costos por contratación de servicios adicionales, y aumento en costos por uso de otros medios de transporte para entrega o recepción de la carga.

Los usuarios del SPTFC han identificado que a pesar de que se movilicen trenes unitarios la problemática persiste, a pesar de que cuando se movilizan este tipo de trenes no se requiere de maniobras adicionales, puesto que una vez que se origina la carga se espera que accedan a las redes de forma más eficiente; sin embargo, no existe la continuidad en el recorrido de la ruta cuando requieren de cambio de vías para incorporarse a una red administrada por otro concesionario.

Estas situaciones reflejan una ineficiente interconexión para acceder a las distintas redes del SFM que implican altas tarifas por el servicio, mala calidad del mismo, así como altos tiempos de entrega que pueden derivar en escasez de insumos, paros en sus plantas de producción o incumplimientos de los usuarios para con sus clientes finales.

Con base en esta problemática, la Autoridad Investigadora de la Comisión Federal de Competencia Económica inició, el dos de septiembre de dos mil dieciséis, la investigación en el mercado de los servicios de interconexión, derechos de paso y derechos de arrastre utilizados para prestar el servicio público de transporte ferroviario de carga en el territorio nacional (expediente DC-002-2016), de acuerdo con lo establecido en el artículo 36 de la LRSF.

El dos de febrero de dos mil diecisiete, el Titular de la Autoridad Investigadora emitió acuerdo de conclusión de la investigación y emitió su Dictamen preliminar⁹, el primero de marzo de dos mil diecisiete, concluyendo que no existen condiciones de competencia efectiva en los siguientes Mercados Relevantes:

- I. Mercado del servicio de interconexión en su modalidad de derechos de paso, para prestar el SPTFC en cualquier trayecto o ruta, con origen, destino o tránsito a través de la Red de **KCSM**.
- II. Mercado del servicio de interconexión en su modalidad de derechos de paso, para prestar el SPTFC en cualquier trayecto o ruta, con origen, destino o tránsito a través de la Red de **Grupo Económico México**.
- III. Mercado del servicio de interconexión en su modalidad de derechos de paso, para prestar el SPTFC en cualquier trayecto o ruta, con origen, destino o tránsito a través de la Red de **Ferrovalle**.

De acuerdo con su dictamen, esto se debe a que dichos concesionarios tienen la capacidad para fijar precios, restringir el abasto e impedir el acceso a sus respectivas redes, derivado a que tienen el control sobre el servicio de interconexión en su modalidad de derechos de paso para prestar el SPTFC en cualquier trayecto o ruta, con origen, destino o tránsito a través de sus respectivas redes. Estas características del mercado configuran una barrera total a la entrada de cualquier posible nuevo entrante en dichos mercados y

Si el Pleno de la Cofece confirma las conclusiones del Dictamen, es posible que la Agencia deba atender múltiples solicitudes de concesionarios y usuarios para que se otorguen derechos de paso o derechos de arrastre en cualquier trayecto o ruta, con origen, destino o tránsito a través de las Redes de Ferrovalle, KCSM y Grupo Económico México.

El anteproyecto que se presenta asume que la declaratoria de que no existen condiciones de competencia se confirma y que la Agencia podrá implementar la presente disposición regulatoria para enfrentar el escenario de mejorar la interconexión de las redes del SFM, implementar nuevos y mejores mecanismos de interconexión, así como resolver las solicitudes para el cálculo de las contraprestaciones, en 30 días, posteriores a la conclusión del procedimiento.

⁹ De conformidad con lo establecido en la fracción V del artículo 96 de la LFCE